Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 423 Voorstel van wet van het lid Van Klaveren betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Nederlands EU-lidmaatschap)

Nr. 4 HERDRUK[1]

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMER

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 4 maart 2016 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Van Klaveren betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Nederlands EU- lidmaatschap), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe dat een referendum wordt gehouden over de vraag «Bent u voor of tegen het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie?» De toelichting spreekt zich niet uit over de (mogelijke) gevolgen van de uitslag.
In de toelichting wordt uiteengezet dat de Nederlandse bevolking zich nooit heeft kunnen uitspreken over het lidmaatschap van de supranationale Europese Unie (EU). De legitimiteit van de EU wordt geraakt door aanhoudende discussies over het democratisch gehalte van de Unie, bureaucratisering, de eurocrisis, conflicterende belangen tussen de lidstaten en de EU, en de verdeeldheid over de aanpak van het vluchtelingenprobleem, aldus de toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt, mede in het licht van eerdere advisering, opmerkingen over het gebruik van raadplegende referenda in een vertegenwoordigende democratie en de taak van volksvertegenwoordigers in dit verband. Vervolgens wijst de Afdeling er op dat er geen heldere vraagstelling voorligt, dat niet duidelijk is wat de consequenties zijn van uittreden uit de EU en niet ingegaan wordt op de vraag welke de alternatieven zijn voor het lidmaatschap van de EU. Geadviseerd wordt het wetsvoorstel te heroverwegen. Indien wordt gekozen voor voortzetting van het wetsvoorstel adviseert de Afdeling ook kiesrecht voor het referendum toe te kennen aan de bewoners van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, aangezien de uitslag van het referendum en de

[1] I.v.m. het toevoegen van de redactionele bijlage.

kst-34423-4
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

eventueel daaraan te verbinden gevolgen ook voor hen consequenties zullen hebben.

1. Raadplegende referenda

In het verleden heeft de (Afdeling advisering van de) Raad van State meerdere keren adviezen uitgebracht over referenda. Leidraad daarbij is steeds geweest dat referenda moeten worden gezien in het licht van de vertegenwoordigende democratie zoals die in ons land is vormgegeven. In een democratie is van belang dat burgers zich bij belangrijke politieke beslissingen betrokken voelen en betrokken worden. Ze moeten van hun opvattingen kunnen doen blijken én gehoord worden. Het is echter de vraag of in een vertegenwoordigende democratie raadplegende referenda – referenda, uitgeschreven op initiatief van de regering of de Staten-Generaal, en waarvan de uitslag niet bindend is – daarvoor een geschikt instrument zijn. Raadplegende referenda kunnen een aantasting vormen van de vertegenwoordigende democratie: voor zover zij worden uitgeschreven omdat politici steun zouden willen verwerven voor een beslissing die zij toch al willen nemen, of – omgekeerd – voor zover zij zich aan moeilijke beslissingen zouden willen onttrekken. «In het eerste geval nemen de initiatiefnemers de burger niet serieus, in het tweede geval hun eigen functie niet. Tot de essentie van die functie behoort na zorgvuldige voorbereiding, het horen van (direct) betrokkenen en het afwegen van alle relevante aspecten, eisen en belangen, het nemen van beslissingen. Daarvoor zijn zij gekozen. Daarop worden zij beoordeeld.»

Het voorgaande betekent dat het in onze vertegenwoordigende democratie primair aan regering en parlement is om – indien de positie van Nederland in de Europese Unie daar aanleiding toe zou geven – volgens de daarvoor geldende procedures en na het horen van alle betrokkenen, een afweging te maken en een standpunt in te nemen. De Afdeling stelt vast dat dat hier niet is gebeurd. Onder deze omstandigheden kan alleen om die reden al geen plaats zijn voor een raadplegend referendum als thans voorgesteld.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling het voorstel te heroverwegen.

1. Raadplegende referenda

De initiatiefnemer staat op een principieel ander standpunt dan de Afdeling wat betreft de positie van het raadplegend referendum binnen het bestaande politieke bestel van de vertegenwoordigende democratie.

Onderzoek van onder meer Verhulst en Nijeboer (2005) en meer recent van het SCP (2015) toont de wens van de burger om meer betrokken te worden bij fundamentele politieke besluiten. Lidmaatschap van de Europese Unie betreft een fundamentele zaak bij uitstek.

Wat de specifieke rol en positie van het raadplegend referendum kan zijn binnen het huidige systeem, en daar sluit de initiatiefnemer bij aan, wordt uitgebreid behandeld in het rapport van de commissie Biesheuvel (1984).

De initiatiefnemer deelt de zienswijze van de Afdeling met betrekking tot de vraagstelling van dit referendum. Daar dit referendum geen betrekking heeft op de vraag of een concreet besluit, waarover de besluitvorming is afgerond, daadwerkelijk in werking moet treden, zal de vraagstelling specifieker moeten worden geformuleerd. De vraagstelling is in de memorie van toelichting dan ook gewijzigd en luidt: «Bent u voor of tegen het uittreden van Nederland uit de Europese Unie?»

2. Vraagstelling

Bij referenda is cruciaal of een heldere, eenduidige keuze kan worden geformuleerd. Bij referenda die niet betrekking hebben op een wetsvoorstel is het niet altijd eenvoudig om een duidelijke en objectieve vraagstelling te formuleren. Dat probleem doet zich ook hier voor. De vraagstelling van dit referendum luidt: «Bent u voor of tegen het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie?»

Deze vraagstelling gaat – anders dan in het systeem van de Wet raadgevend referendum – niet over de vraag of een concreet besluit, waarover de besluitvorming is afgerond, daadwerkelijk in werking moet treden. Volgens de toelichting is het de bedoeling dat de burger zich kan uitspreken over de vraag of het Nederlands EU-lidmaatschap moet worden voorgestel of niet. De vraagstelling zelf echter laat ten onrechte in het midden of een negatieve beantwoording van de vraagstelling inhoudt dat men voor uittreding uit de EU is. Het is immers zeer wel mogelijk dat een tegenstem een uiting is van onvrede met de EU, of met de huidige vormgeving van de EU, maar men daaraan – bijvoorbeeld vanwege de negatieve consequenties – niet het gevolg wil verbinden van uittreding uit de Unie.

Daarnaast wordt in de toelichting niet ingegaan op de mogelijke consequenties van uittreding en de alternatieven voor het EU-lidmaatschap. Daarbij is het volgende van belang. Het Verdrag betreffende de Europese Unie geeft de lidstaten de bevoegdheid zich uit de Unie terug te trekken. De terugtrekking gaat automatisch in na twee jaar, tenzij in onderling overleg een andere termijn wordt afgesproken. De voorwaarden van terugtrekking zijn een resultaat van onderhandelingen en als zodanig niet op voorhand duidelijk. Daarnaast zijn de gevolgen van terugtrekking afhankelijk van de keuze die gemaakt wordt ten aanzien van de relatie tot de EU na uittreding, en van de bereidheid van de EU om met die keuze in te stemmen. Zo wordt in een van de rapporten die zijn verschenen naar aanleiding van de Brexit-discussie gesteld dat de economische gevolgen van een Brexit voor Groot-Brittannië worden bepaald door de relatie die er daarna met de EU zal zijn. Het rapport noemt vijf modellen: toetreding tot de Europese Economische Ruimte, douane-unie, vrijhandelsakkoord, een akkoord over vrijhandel voor afzonderlijke sectoren, en beperkte afspraken over handel. In grote lijnen geldt dat naarmate het Verenigd Koninkrijk minder gebonden is aan EU-regels, de economische nadelen door minder vrijhandel ook groter zijn.

Uittreding uit de EU heeft ook niet-economische gevolgen voor de uittredende lidstaat en voor de EU, die minder goed te kwantificeren zijn, maar daarom niet minder belangrijk.

Het voorgaande betekent dat er geen heldere, eenduidige keuze voorligt, aangezien niet duidelijk is wat de mogelijke consequenties zijn van uittreden uit de EU en welke alternatieven er voor het lidmaatschap van de EU beschikbaar zijn. De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt nader te bezien.

2. Vraagstelling

De Afdeling stelt dat, en die visie deelt de initiatiefnemer en is daarom toegevoegd aan de memorie van toelichting, de mogelijke consequenties van uittreding en de alternatieven voor het EU-lidmaatschap nadere toelichting behoeven. De Afdeling wijst er in dit kader overigens zelf op dat de voorwaarden van terugtrekking en de gevolgen hiervan een resultaat zullen zijn van onderhandelingen en als zodanig niet op

voorhand duidelijk. De (economische) gevolgen van een mogelijk Nexit hangen daarom samen, net zoals dat voor de Britten geldt, met de nieuwe relatie die er ten opzichte van de EU zal ontstaan.

Er worden wat de economie betreft vijf verschillende modellen onderscheiden: het Noorse model (toetreding tot de Europese Economische Ruimte), het Turkse model (douane-unie), op zichzelf staand vrijhandelsakkoord, het Zwitserse model (bilaterale handelsafspraken op specifieke terreinen) en tot slot het zogenaamde MFN-model (Most Favoured Nation-status, waarbij de minimale standaarden voor WTO-leden geldt).

Mocht bij een Nexit worden overgegaan tot het Noorse model dan zal Nederland vanuit de Europese Economische Ruimte volledige toegang houden tot de interne markt, maar zal het EU-standaarden en regelgeving moeten overnemen terwijl het nauwelijks invloed heeft op deze punten. Nederland zal daarnaast nog steeds een aanzienlijke bijdrage moeten leveren aan de EU-begroting en zal op het terrein van immigratie geen restricties kunnen afdwingen.

Met het zogenaamde Turkse model (douane-unie) vermijdt men interne handelsbelemmeringen, doordat EU-regelgeving mbt de markt veelal wordt overgenomen. De douane-unie is echter beperkt, geldt niet voor alle sectoren en is dus onvolledig. Verder zal Nederland in dit model het EU-buitentarief moeten overnemen zonder de garantie van toegang tot andere markten.

Een andere optie bestaat uit het afsluiten van onafhankelijke vrijhandelsakkoorden. Ook de gehele relatie met de EU zal daarbij kunnen rusten op zo'n akkoord. Handelsbelemmeringen lijken daarbij onwaarschijnlijk, maar zoals met alle vrijhandelsakkoorden zal men eerst moeten komen tot gemeenschappelijke standaarden en regelgeving, met behoud van onafhankelijkheid.

Bij een Nexit kan ook het Zwitserse model worden gevolgd. Nederland zal bilaterale handelsakkoorden afsluiten met de EU om toegang te krijgen tot de interne markt, zij het voor specifieke sectoren. Nederland zal mee moeten gaan in regelgeving voor die specifieke sectoren en daarnaast apart moeten onderhandelen over verdere vrijhandelsakkoorden.

Tot slot zou Nederland zich bij een Nexit kunnen verhouden tot de EU op grond van de MFN-status. Bij deze Most Favoured Nation-status zijn gemeenschappelijke standaarden en regulering niet vereist maar krijgt men wel te maken met het gemeenschappelijke EU-buitentarief, wat schadelijk kan zijn voor de handel in goederen en diensten.

Hoe de nieuwe economische verhoudingen definitief worden vorm gegeven is, zoals ook rapporten van onder meer Global Counsal, Capital Economics en London School of Economics aangeven, uiteraard afhankelijk van de uiteindelijke afspraken die gemaakt zullen worden tussen Nederland en de Europese Unie en welk model daaraan ten grondslag ligt.
De economische nadelen zullen, net als bij uittreding van Groot-Brittannië uit de EU, groter zijn naarmate de vrijhandel meer wordt beperkt.

De initiatiefnemer is met de Afdeling van mening dat uittreding uit de EU ook niet-economische gevolgen heeft voor de uittredende lidstaat en voor de EU, die minder goed te kwantificeren zijn, maar daarom niet minder belangrijk. Niet-economische terreinen (voor zover die ontkoppeling bestaat) waarop een Nexit zeker impact zal hebben, zijn onder andere de overdracht van bevoegden (van de EU terug naar Nederland, onder meer

op het terrein van immigratie), minder gelaagde besluitvorming (supranationaal EU-niveau), buitenlands beleid en de omvang vanen afdracht aan de EU-begroting.

3. Mogelijkheid om van de uitslag af te wijken

Een referendum waarvan de uitslag formeel bindend is voor de wetgever kan alleen worden geregeld door wijziging van de Grondwet. De Grondwet beschrijft namelijk uitputtend de organen die meebeslissen over de totstandkoming van wetten. De constitutionele aanvaardbaarheid van een raadplegend referendum hangt samen met de politieke betekenis die aan de uitslag wordt toegekend. Wanneer de regering of fracties in de Tweede Kamer te kennen geven de uitslag van het referendum zonder meer te volgen, dan kan in die zin niet meer worden gesproken over een niet bindend referendum.

Eerder heeft de Raad opgemerkt dat een raadplegend referendum staatsrechtelijk niet bindend kan zijn. «Er ontstaat dus al snel een probleem, niet alleen wanneer de referendumuitslag wordt genegeerd, maar ook wanneer de uitslag wordt overgenomen, omdat volksvertegenwoordigers dan genoodzaakt kunnen zijn hun eigen standpunt los te laten.» Recent heeft de Afdeling erop gewezen dat het in ons constitutionele stelsel niet past bij de verantwoordelijkheid van de wetgever om zonder inhoudelijke heroverweging de uitkomst van het raadgevende referendum te volgen.

Tegen die achtergrond benadrukt de Afdeling dat verklaringen van politici om de referendumuitslag op voorhand of na het referendum zonder inhoudelijke heroverweging te volgen, leiden tot een situatie die zich niet verdraagt met het karakter van het niet bindende referendum en op gespannen voet staat met de Grondwet. De Afdeling adviseert hieraan in de toelichting aandacht te besteden.

3. Mogelijkheid om van de uitslag af te wijken

De Afdeling adviseert aandacht te besteden aan de opvallende positie van het raadplegend referendum binnen het bestel van de vertegenwoordigende democratie. Vooral aan de uitkomst, de politieke vertaling daarvan en de mogelijk gespannen verhouding die dit oplevert.

De initiatiefnemer stelt zich, ook blijkens de memorie van toelichting, op het standpunt dat hier voldoende invulling aan is gegeven.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

4. Kiesgerechtigden

Kiesgerechtigd voor het referendum zijn diegenen die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Dat betekent dat alle Nederlanders die in het land Nederland of in het buitenland wonen, kiesgerechtigd zijn, maar dat Nederlanders die wonen in Aruba, Curaçao of Sint Maarten in beginsel zijn uitgesloten.

De Afdeling merkt op dat hoewel de gevolgen van het lidmaatschap van de EU vooral het Koninkrijk in Europa betreffen, het lidmaatschap ook gevolgen heeft voor de andere landen van het Koninkrijk. Het heeft gevolgen voor de status van die landen in onderhandelingen met de EU en het lidmaatschap geeft de inwoners van de andere landen van het Koninkrijk stemrecht bij de verkiezing van het Europees Parlement. Het Koninkrijk als geheel is partij bij de Europese verdragen en wijzigingen

van de verdragen tot oprichting van de Europese Unie en haar voorgangers worden doorgaans bij Rijkswet goedgekeurd. Dit houdt verband met het feit dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten behoren tot de «landen en gebieden overzee»: het vierde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is op deze gebieden van toepassing. Om die reden zou uittreding dan ook moeten worden besloten bij Rijkswet.

Tegen die achtergrond is het minder goed denkbaar dat een referendum over het lidmaatschap van de EU uitsluitend in het Europese deel van het Koninkrijk zou worden gehouden. Gelet op het feit dat een terugtrekking uit de EU ook consequenties heeft voor (de bewoners van) Aruba, Curaçao en Sint Maarten, aangezien zij de LGO-status en de daarmee gepaard gaande faciliteiten zullen verliezen, ligt het in de rede ook aan hen kiesrecht toe te kennen voor het referendum.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

4. Kiesgerechtigden

De Afdeling stelt, dat gelet op het feit dat een terugtrekking uit de EU ook consequenties heeft voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten – aangezien zij de LGO-status en de daarmee gepaard gaande faciliteiten zullen verliezen – het in de rede ligt ook aan hen kiesrecht toe te kennen voor het referendum.

De initiatiefnemer deelt de zienswijze van de Afdeling. De aanvulling is opgenomen in de memorie van toelichting.

5. Redactionale kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De redactionele opmerkingen van de Afdeling hebben geen aanleiding gegeven tot wijzigingen.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Van Klaveren

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W04.16.0057/I

- In artikel 9, tweede lid, slechts bepalen dat het bepaalde krachtens artikel E 3, derde lid, van de Kieswet van overeenkomstige toepassing is. Op dezelfde wijze handelen bij de artikelen 12 en 19, derde lid, van het voorstel ten aanzien van de bepalingen in de Kieswet die met die artikelen corresponderen. Daardoor wordt voorkomen dat een afzonderlijke algemene maatregel van bestuur tot stand moet worden gebracht.
- Uit oogpunt van zelfstandige leesbaarheid de artikelen van het voorstel van een toelichting voorzien in plaats van te verwijzen naar de artikelsgewijze toelichting bij de Wet raadgevend referendum, de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet en de Tijdelijke referendumwet (laatste alinea van de toelichting).